





Sachstand

UNESCO-Kulturkonvention und TTIP



UNESCO-Kulturkonvention und TTIP

Verfasser: 
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 005/15
Abschluss der Arbeit: 20. Januar 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Das EU-Verhandlungsmandat für TTIP und die kulturelle Ausnahme	4
2.	Schutz der kulturellen Vielfalt durch die UNESCO-Kulturkonvention von 2005	5
3.	Potentielle Streitigkeiten auf der Grundlage der UNESCO-Kulturkonvention	6
4.	Ausblick	8
5.	Literaturhinweis	8

1. Das EU-Verhandlungsmandat für TTIP und die kulturelle Ausnahme

Im Zuge der Verhandlungen über das europäisch-amerikanische Freihandelsabkommen TTIP sind u.a. von Vertretern deutscher Kulturorganisationen (z.B. vom Deutschen Kulturrat) Befürchtungen über einen „Ausverkauf“ der kulturellen Vielfalt Europas durch TTIP laut geworden. Das bestehende hohe Schutzniveau für den Kultur- und Medienbereich der EU, so die Forderung, dürfe nicht zugunsten der USA aufgeweicht werden.¹ Gefordert wird in diesem Zusammenhang vor allem eine **Nichteinbeziehung** des Bereichs der kulturellen Bildung, der Kultur und der Medien **in das EU-Verhandlungsmandat** (sog. „**kulturelle Ausnahme**“), so wie dies zum Teil im Rahmen der WTO, der NAFTA und einiger Freihandelsabkommen der EU realisiert ist.²

Die Europäische Union hat sich des Schutzes der Kultur im Rahmen von TTIP angenommen.³ Am 23. Mai 2013 verabschiedete das **Europäische Parlament** eine **Entschließung zum Verhandlungsmandat** der EU-Kommission über das Handels- und Investitionsabkommen. Darin heißt es:

„Das Europäische Parlament hält es für unerlässlich, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Möglichkeit wahren, ihre Politik im kulturellen und audiovisuellen Bereich zu erhalten und weiterzuentwickeln, und zwar im Rahmen ihres Besitzstandes an Rechtsvorschriften, Normen und Übereinkommen; fordert daher, dass die Ausklammerung von Diensten mit kulturellen oder audiovisuellen Inhalten, auch online, im Verhandlungsmandat eindeutig festgehalten wird“⁴

Am 14. Juni 2013 verabschiedete der **EU-Kultusministerrat** eine Absichtserklärung zugunsten einer „kulturellen Ausnahme“ bei TTIP.⁵ Für den **audiovisuellen Bereich** hat die **EU-Kommission** eine **(Teil-)Ausnahme** vom Verhandlungsmandat konzidiert:

1 <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2865>. Aufschlussreich insoweit die **Materialiensammlung** des **Deutschen Kulturrates** zu TTIP mit zahlreichen, zum Teil kontroversen Beiträgen zum Thema unter: www.kulturrat.de/dokumente/ttip-dossier-sep-2014.pdf.

2 Vgl. dazu näher *Bartsch, Marlen*, The Return of the Cultural Exception and its Impact on International Agreements, in: Global Media Journal 2014, S. 4 f. - **Anlage 2**.

3 Vgl. EU-Kommission, TTIP and Culture (2014), **Anlage 1**. Informationen, Analysen und Statements zum Thema „TTIP and the cultural exception“ finden sich auf der Homepage des **European Parliament Research Service** <http://epthinktank.eu/2014/08/29/ttip-and-the-cultural-exception/>.

4 Dok. P7_TA(2013)0227, Rdnr. 11, auf Deutsch verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0227+0+DOC+XML+V0//DE>.

5 <http://www.produzentenallianz.de/presseschau/einzelansicht/article/ttip-ministerrat-beschliesst-kulturelle-ausnahme.html>.

*“The TTIP negotiating mandate the EU Member States gave the European Commission expressly excluded the opening of the European audiovisual sector to competition from US firms. This means the Commission is not allowed to negotiate commitments in the sector and that **TTIP will clearly exclude audiovisual services** from any provisions granting access to EU markets.”⁶*

Der Deutsche Kulturrat hält diese **Teilausnahme** wegen der wachsenden Bedeutung digitaler Plattformen für die Wertschöpfung im Kultur-, Bildungs- und Mediensektor in Deutschland und in Europa **nicht für ausreichend**. Es bleibt insoweit abzuwarten, ob weitergehende Forderungen im Verhandlungsergebnis von TTIP Niederschlag finden werden.

2. Schutz der kulturellen Vielfalt durch die UNESCO-Kulturkonvention von 2005

In der Diskussion über den Schutz der Kultur im Rahmen von TTIP wird immer wieder auf die Bedeutung des **Übereinkommens über Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen** (sog. UNESCO-Kulturkonvention)⁷ hingewiesen. Dieses völkerrechtliche Abkommen wurde von der **EU und ihren Mitgliedstaaten – nicht dagegen von den USA – ratifiziert** und ist folglich für die Vertragsparteien **völkerrechtlich verbindlich**.

Die Kulturkonvention verpflichtet und berechtigt die Vertragsparteien, „Maßnahmen zu beschließen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern sowie die internationale Zusammenarbeit zu verstärken, damit die Ziele dieses Übereinkommens erreicht werden“ (Art. 5).

Im Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkünften sieht die UNESCO-Kulturkonvention ein sog. „**Unterordnungsverbot**“ vor. In Art. 20 Abs. 1 heißt es dazu:

Die Vertragsparteien erkennen an, dass sie ihre Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen und allen anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind, nach Treu und Glauben zu erfüllen haben.

*Ohne dieses Übereinkommen anderen Verträgen unterzuordnen, (...) berücksichtigen die Vertragsparteien bei der Auslegung und Anwendung anderer Verträge, deren Vertragsparteien sie sind, oder **bei Eingehen anderer internationaler Verpflichtungen die einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens**.*

6 EU-Commission, TTIP and Culture, 2014 (Anlage 1), S. 3.

7 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions v. 20.10.2005, ratifiziert von Deutschland 2007, BGBl. II 2007, Nr. 6 v. 6.3.2007, S. 234 ff., dt. Übersetzung unter: http://www.unesco.de/konvention_kulturelle_vielfalt.html.

Die UNESCO-Kulturkonvention verpflichtet also die EU, bei ihren Verhandlungen über das Freihandelsabkommen TTIP die Bestimmungen der Konvention, insbesondere den Schutz der kulturellen Vielfalt zu wahren. Allerdings sind die Ziele und Bestimmungen der Kulturkonvention (insb. die leitenden Grundsätze in Art. 2) so **allgemein** gehalten, dass sich daraus **kaum konkrete rechtliche Forderungen (bzw. Verpflichtungen) hinsichtlich des Verhandlungsmandats** der EU-Kommission ableiten ließen.

Insbesondere lässt sich allein aus der Tatsache, dass die UNESCO-Kulturkonvention unter „kultureller Vielfalt“ u.a. auch die Verbreitung von technologisch neuen (digitalen) kulturellen Ausdrucksformen versteht (vgl. Art. 4 Nr. 1 Abs. 2), keine Pflicht zu einer entsprechenden Bereichsausnahme für die TTIP-Verhandlungen ableiten.

Mit Blick auf die Vertragsverhandlungen der EU mit Dritten gehen die Verpflichtungen der EU aus der UNESCO-Kulturkonvention im Ergebnis also **kaum über die allgemeinen Verpflichtungen der EU aus den EU-Verträgen hinaus**.

Diesbezüglich verpflichtet Art. 167 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der den Beitrag der EU zur Wahrung und Förderung der Kulturvielfalt regelt, die EU wie folgt:

Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen⁸ der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.

Ein **Verstoß der EU gegen diese Verpflichtungen** ist – wie die entsprechenden Erklärungen der EU-Organe zum Verhandlungsmandat deutlich machen (s.o. 1.) – beim gegenwärtigen Stand der Vertragsverhandlungen zu TTIP indes **nicht zu erkennen**.

3. Potentielle Streitigkeiten auf der Grundlage der UNESCO-Kulturkonvention

Potentielle Streitigkeiten zwischen den USA und der EU auf der Grundlage der UNESCO-Kulturkonvention sind rechtlich **nicht möglich**, da die **USA nicht Vertragspartner der Konvention** sind.

Würde es beispielsweise zwischen einem US-Unternehmen (z.B. Hollywood-Filmproduzenten, Amazon) und einem EU-Mitgliedstaat zu rechtlichen Streitigkeiten über den Marktzugang des US-Investors in Europa (z.B. Streit um die Filmförderung) geben, so würde ein solcher **Rechtsstreit allein auf der Grundlage des Freihandelsabkommens TTIP** ausgetragen werden – möglicherweise würden sich entsprechende Schiedsgerichte mit der Angelegenheit befassen.

8 Gemeint ist hier z.B. der Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten, wofür die EU gem. Art. 207 AEUV zuständig ist.

Der EU-Mitgliedstaat könnte dem US-Investor nicht entgegenhalten, dass der Marktzugang des US-Unternehmens möglicherweise Bestimmungen der UNESCO-Kulturkonvention verletzt.

Insoweit müsste **politisch bereits im Vorfeld darauf hingewirkt werden**, dass die EU-Kommission im Rahmen der TTIP-Verhandlungen den kulturellen Belangen der EU hinreichend Rechnung trägt – sei es durch eine entsprechende „kulturelle Ausnahmeregelung“ oder einen Vorbehalt im TTIP-Vertrag zugunsten der UNESCO-Kulturkonvention. Entsprechende politische Forderungen sind etwa seitens des Deutschen Kulturrates erhoben worden. Inwieweit sich diese in den Verhandlungen durchsetzen lassen, bleibt abzuwarten. Eine Verletzung rechtlicher Verpflichtung durch die EU ist – wie bereits festgestellt – derzeit nicht zu erkennen.

Sollte Deutschland (oder das kulturell „sensible“ Frankreich) gleichwohl zu der Auffassung gelangen, dass die EU-Kommission im Rahmen der TTIP-Verhandlungen ihrer Verpflichtung zur Wahrung der kulturellen Vielfalt (Art. 20 Abs. 1 der UNESCO-Kulturkonvention, „Unterordnungsverbot“) nicht hinreichend nachkommt, wäre die **Inanspruchnahme des Streitbeilegungsmechanismus der UNESCO-Kulturkonvention** zwischen Deutschland und EU **theoretisch denkbar**.⁹

In der Praxis erscheint dies aber eher unwahrscheinlich, da Deutschland andere, **europarechtliche Möglichkeiten** in Erwägung ziehen könnte, um den Abschluss des Freihandelsabkommens TTIP zu verhindern. Gem. **Art. 207 Abs. 4a AEUV** beschließt der Rat nämlich *einstimmig* über den Abschluss von Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten im Bereich des „Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten“.

Mit der Unterwerfung des Handels mit kulturellen Dienstleistungen unter ein **Sonderregime** schafft der AEUV also eine „*exception culturelle*“, welche die Außenkompetenz der Union an den politischen Willen jedes einzelnen Mitgliedstaates bindet.¹⁰ Die **EU-Mitgliedstaaten** haben im Rat ein **Veto**, wenn es um Freihandelsabkommen geht, die eine „Beeinträchtigung der kulturellen Vielfalt“ befürchten lassen. Ob dies der Fall ist oder nicht, ist wiederum vom Rat zu entscheiden. Angesichts der weitgehenden Unbestimmtheit der Tatbestandsmerkmale wird man den zuständigen Organen einen weiten Beurteilungsspielraum zugestehen müssen.¹¹

9 Die Konvention sieht in Art. 25 einen **vertragsinternen Streitbeilegungsmechanismus** mit abgestuften Maßnahmen vor – beginnend bei der Verhandlungslösung (Abs. 1), über „gute Dienste einer dritten Partei“ (Abs. 2) bis hin zu einem förmlichen „Vergleichsverfahren“ (Abs. 3).

10 *Hahn*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, München: Beck, 4. Aufl. 2011, Art. 207, Rdnr. 107.

11 *Hahn*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, München: Beck, 4. Aufl. 2011, Art. 207, Rdnr. 115.

4. Ausblick

Um den Abschluss des Freihandelsabkommens durch die Mitgliedstaaten nicht zu gefährden, wird die EU-Kommission auf der Basis des vom EU-Kulturministerrat vorgegebenen Verhandlungsmandates auf eine möglichst weitgehende Berücksichtigung kultureller Interessen in den TTIP-Verhandlungen drängen. Andererseits ist zu bedenken, dass auf US-amerikanischer Seite, die nicht an die UNESCO-Kulturkonvention gebunden ist, „Kultur“ tendenziell eher als „Ware“ betrachtet wird und das „kulturelle Argument“ hinter Handelsinteressen zurückstehen könnte. Die Vertragsverhandlungen bleiben insoweit abzuwarten.

In diesem Zusammenhang muss auch daran erinnert werden, dass **zahlreiche Produkte der „Programm-Industrie“** (vor allem sichtbare und fassbare Wirtschaftsgüter wie z.B. Schallplatten oder DVDs) als **Waren** zu qualifizieren sind und rechtlich seit jeher dem **Regime des Warenhandels unterliegen**.¹² Insoweit gilt es, zwischen politisch nachvollziehbaren Forderungen nach Bewahrung der kulturellen Vielfalt und einem „überzogenen“ Verständnis von *Kultur* zu unterscheiden, das den Zweck eines Freihandelsabkommens konterkarieren würde.

5. Literaturhinweis

Bartsch, Marlen, The Return of the Cultural Exception and its Impact on International Agreements, in: Global Media Journal 2014

- Anlage 2 -

12 So etwa das EuGH-Urteil im Fall *Cinétheque* (Rs. 60 u. 61/84, Slg. 1985, 2618); so auch *Tietje, Christian*, Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Teil II: EG-Außenwirtschaftsrecht (hrsg. von H. G. Krenzler), München. Beck 1999, E 27, Rn. 19 ff.; 66 ff.